



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 2 de junho de 2023
(OR. en)

10136/23

**Dossiê interinstitucional:
2023/0170(NLE)**

**JUSTCIV 81
JAI 772
FREMP 174**

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	1 de junho de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2023) 281 final
Assunto:	Proposta de DECISÃO DO CONSELHO que autoriza determinados Estados-Membros a tornarem-se ou a manterem-se partes, no interesse da União Europeia, na Convenção, de 13 de janeiro de 2000, relativa à Proteção Internacional dos Adultos

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 281 final.

Anexo: COM(2023) 281 final



Bruxelas, 31.5.2023
COM(2023) 281 final

2023/0170 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

**que autoriza determinados Estados-Membros a tornarem-se ou a manterem-se partes,
no interesse da União Europeia, na Convenção, de 13 de janeiro de 2000, relativa à
Proteção Internacional dos Adultos**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A UE visa criar, manter e desenvolver um espaço de liberdade, de segurança e de justiça em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, o acesso à justiça e o pleno respeito dos direitos fundamentais.

Tal objetivo deve também incluir a proteção transfronteiriça dos adultos que, devido a uma deficiência ou insuficiência das suas capacidades pessoais, não são capazes de proteger os seus interesses («adultos»). Considera-se adulto uma pessoa que tenha atingido a idade de 18 anos.

Na UE, o número de adultos nestas situações está a aumentar devido ao envelhecimento da população e à incidência associada de doenças relacionadas com a idade, bem como ao número crescente de pessoas com deficiência. Consoante a legislação nacional do Estado-Membro onde residem, podem beneficiar de uma medida de proteção adotada por um tribunal ou por uma autoridade administrativa, ou podem ser apoiados por um terceiro que tenham nomeado antecipadamente (através de «poderes de representação») para gerir os seus interesses.

Os adultos podem ter de gerir os seus bens ou imóveis situados noutra país, podem necessitar de cuidados médicos de emergência ou de cuidados médicos planeados no estrangeiro ou podem mudar-se para outro país por diversos motivos.

Nessas situações transfronteiriças, os adultos são confrontados com as normas complexas e por vezes contraditórias dos Estados-Membros. Incluem-se as normas que determinam qual o tribunal ou qualquer outra autoridade com competência para adotar medidas de proteção, qual a lei aplicável ao seu processo e de que forma se deve reconhecer ou dar cumprimento a uma decisão tomada ou a poderes de representação estabelecidos no estrangeiro. Os adultos, as suas famílias e os seus representantes deparam-se, por essa razão, com uma incerteza jurídica significativa quanto às normas aplicáveis ao seu processo e quanto ao resultado dos procedimentos e das formalidades que têm de realizar. A fim de assegurarem que a sua proteção se mantém eficaz em situações transfronteiriças ou que têm acesso aos seus direitos no estrangeiro, têm frequentemente de passar por processos longos e dispendiosos. Em alguns casos, a sua proteção e os poderes conferidos ao seu representante acabam por não ser reconhecidos, nem pelos tribunais, nem por intervenientes não judiciais, como bancos, pessoal médico ou agentes imobiliários.

Em 13 de janeiro de 2000, sob os auspícios da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (CODIP), organização intergovernamental cujo objetivo consiste em «trabalhar para a unificação progressiva das normas de direito internacional privado»¹, foi adotada a Convenção sobre a Proteção Internacional dos Adultos (Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos). A convenção estabelece um conjunto abrangente de normas relativas à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e à execução de medidas de proteção, bem como disposições sobre a lei aplicável aos poderes de representação que dá cumprimento a tais poderes num contexto transfronteiriço. Estabelece igualmente mecanismos de cooperação entre as autoridades competentes dos Estados Contratantes e entre as autoridades centrais dos Estados Contratantes.

¹ Artigo 1.º do [Estatuto](#) da Conferência da Haia.

Considera-se amplamente que a convenção constitui um instrumento de direito internacional privado eficiente e flexível, adequado à sua finalidade a nível mundial. O recente trabalho realizado no âmbito da Comissão Especial sobre a aplicação prática da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos² fornecerá em breve aos profissionais instrumentos úteis para a sua correta aplicação, como um manual prático.

No entanto, apenas 12 Estados-Membros são atualmente partes na Convenção³. A ratificação e a adesão de todos os Estados-Membros à Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos é um objetivo de longa data da UE.

O Conselho da União Europeia⁴, o Parlamento Europeu⁵ e a Comissão Europeia⁶ aprovam explicitamente a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos desde 2008. A ampla ratificação da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos pelos Estados-Membros, e não só, é essencial para a sua aplicação efetiva. O Parlamento tem apoiado ativamente não só a ratificação da Convenção por todos os Estados-Membros, mas também uma possível iniciativa legislativa da UE para complementar a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos.

² <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=884>.

³ Bélgica, Chéquia, Alemanha, Estónia, Grécia, França, Chipre, Letónia, Malta, Áustria, Portugal e Finlândia.

⁴ Nas conclusões do Conselho sobre a «Proteção Jurídica dos Adultos Vulneráveis» [14667/08 (Press 299), 24.X.2008], o Conselho convidou os Estados-Membros que ainda não o tivessem feito «a iniciar quanto antes, ou a prosseguir ativamente os processos de assinatura e/ou ratificação» da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos, e convidou os Estados-Membros «que ainda estão a proceder a consultas internas [no que diz respeito à adesão à Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos] a concluí-las o mais rapidamente possível». Além disso, nas suas conclusões sobre o «Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos», adotadas em 2009, o Conselho Europeu manifestou o desejo de que os Estados-Membros aderissem à Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos «o mais rapidamente possível».

⁵ Ver «Proteção legal dos adultos: repercussões transfronteiriças», P6_TA(2008)0638, Resolução do Parlamento Europeu, de 18 de dezembro de 2008, que contém recomendações à Comissão sobre a proteção jurídica dos adultos: implicações transfronteiriças [2008/2123(INI)] (2010/C 45 E/13). Nos seus n.ºs 1 a 4, a resolução apelava à ratificação da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos pelos Estados-Membros e solicitava à Comissão que apresentasse uma proposta legislativa sobre o reforço da cooperação entre os Estados-Membros, que resumisse as questões referentes ao funcionamento e as melhores práticas em relação à Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos e que avaliasse a possível adesão da Comunidade Europeia no seu conjunto à convenção. Note-se que a resolução do Parlamento Europeu de 2008 solicitava à Comissão que apresentasse uma proposta «logo que tenha sido adquirida experiência suficiente sobre o funcionamento prático da convenção». O Parlamento Europeu adotou uma resolução adicional em 1 de junho de 2017, apelando aos Estados-Membros para que assinassem e ratificassem a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos e para que promovessem a autodeterminação dos adultos através da introdução, no direito nacional, de legislação sobre os mandatos em previsão da incapacidade.

⁶ Ver a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus – Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo», Bruxelas, 20 de abril de 2010 [COM(2010) 171 final]. O n.º 13 do plano de ação de aplicação do Programa de Estocolmo de 2010, na rubrica «Assegurar a proteção dos direitos fundamentais/Grupos vulneráveis», refere-se aos Estados-Membros da União Europeia que se tornaram parte na Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos.

De 5 a 8 de dezembro de 2018, a Comissão e a CODIP organizaram uma conferência internacional conjunta com vista a promover a ratificação da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos e analisar eventuais lacunas que exijam novas medidas ⁷.

Em 3 de maio de 2021, os Ministros da Justiça da Chéquia, da França e da Eslovénia escreveram à Comissão para solicitar que esta acelerasse os trabalhos preparatórios de uma iniciativa legislativa.

Em junho de 2021, foram adotadas conclusões do Conselho ⁸ que, entre outros aspetos, convidavam os Estados-Membros a ratificar o mais rapidamente possível a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos e solicitavam à Comissão que considerasse a eventual necessidade de um quadro jurídico na UE para facilitar a circulação das medidas de proteção e apresentasse propostas legislativas, se necessário.

Em 2021-2022, as Presidências portuguesa, francesa e checa organizaram vários eventos de sensibilização para esta questão.

Apesar destas atividades, o ritmo de ratificação da convenção é ainda demasiado lento. Em alguns Estados-Membros, o projeto de lei de aplicação da ratificação está pendente há anos no parlamento ou não foi apresentado pelo governo, ainda que os trabalhos preparatórios tenham sido concluídos. Outros Estados-Membros estão a aplicar parcialmente a convenção na prática (em especial as regras relativas à competência e à lei aplicável) sem tomar qualquer iniciativa para ratificar formalmente a convenção. Tal implicaria a nomeação de uma autoridade central para tornar efetiva a cooperação entre os Estados Contratantes.

Neste contexto, a Comissão decidiu apresentar uma iniciativa destinada a autorizar os Estados-Membros que ainda não são partes na convenção a ratificá-la ou a aderir à mesma. O programa de trabalho da Comissão para 2022 faz referência a esta iniciativa: «Proporemos medidas [...] **para reforçar a cooperação judiciária em matéria de proteção dos adultos vulneráveis em situações transfronteiriças**».

Uma vez que a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos está aberta à assinatura e ratificação dos Estados que eram membros da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado em 2 de outubro de 1999 ⁹ (artigo 53.º da convenção), os seguintes Estados-Membros terão de assinar e ratificar a convenção: Bulgária, Espanha, Croácia, Hungria, Roménia, Eslovénia, Eslováquia e Suécia. Em contrapartida, a Irlanda, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos e a Polónia apenas terão de ratificar a convenção, uma vez que já a assinaram. A Lituânia terá de aderir à convenção, pois é membro da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado desde 23 de outubro de 2001.

⁷ *EC-HCCH Joint Conference on the Cross-border Protection of Vulnerable Adults*, Bruxelas, 5-7 de dezembro de 2018, <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=654>.

⁸ [Conclusões do Conselho sobre a proteção de adultos vulneráveis em toda a União Europeia](#) (7 de junho de 2021).

⁹ Artigo 53.º:

- (1) A convenção está aberta à assinatura dos Estados que eram membros da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado em 2 de outubro de 1999.
- (2) Deverá ser ratificada, aceite ou aprovada e os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação deverão ser depositados junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Reino dos Países Baixos, o depositário da convenção.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

Atualmente, não existe legislação da UE sobre a proteção transfronteiriça dos adultos. Contudo, a presente proposta é parte integrante de um pacote que contém uma proposta da Comissão de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e à execução de medidas, aos atos autênticos e aos poderes de representação e à cooperação em matéria civil no domínio da proteção dos adultos. A proposta prevê a aplicação, nos Estados-Membros, de algumas das regras da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos e estabelece regras complementares para facilitar uma cooperação ainda mais estreita no interior da UE neste domínio.

A presente proposta diz respeito à ratificação e adesão dos Estados-Membros que ainda não são partes na Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos, que é o único instrumento internacional que trata das questões de direito internacional privado quanto à proteção transfronteiriça dos adultos.

Ambas as propostas dizem respeito ao direito internacional privado, um domínio de intervenção bem desenvolvido na UE. Com efeito, desde 2000, a UE adotou uma série de atos legislativos no domínio da cooperação judiciária em matéria civil com implicações transfronteiriças. Contudo, nenhum destes atos legislativos regula os aspetos transfronteiriços da capacidade jurídica das pessoas¹⁰ ou a proteção dos adultos que, «devido a uma deficiência ou insuficiência das suas capacidades pessoais»¹¹, não estão em condições de defender os seus interesses.

A proposta de regulamento aplicar-se-ia nos Estados-Membros, enquanto a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos seria aplicável em relação aos Estados terceiros que são Estados Contratantes na convenção. Uma vez que os adultos na UE podem ter relações tanto com Estados-Membros como com Estados terceiros (por exemplo, se possuírem bens nesses Estados ou se tiverem vínculos pessoais nos mesmos), é crucial que exista um quadro coerente de direito internacional privado aplicável à proteção dos adultos tanto na UE como nos Estados terceiros que são partes na convenção, de forma a garantir a proteção dos adultos em situações internacionais.

Assim, ambas as propostas são complementares entre si e, por este motivo, são apresentadas em conjunto.

- **Coerência com outras políticas da União**

A UE e os seus Estados-Membros são partes na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD), que, desde a sua adoção em 2006, constitui a fundação internacional dos direitos das pessoas com deficiência.

O artigo 3.º, alínea c), da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos contém disposições que alegadamente favorecem ou justificam medidas de tomada de decisões substitutiva (principalmente devido à utilização dos termos «tutela, curatela e instituições análogas»). Colocou-se a questão de saber se tal poderia favorecer ou permitir o reconhecimento de medidas que estabelecem a tomada de decisões substitutiva e não a tomada de decisões apoiada, e se infringiria o direito à autonomia e à igualdade dos adultos.

¹⁰ A única exceção é uma regra sobre a capacidade das pessoas singulares no contexto das obrigações contratuais transfronteiriças em matéria civil e comercial, estabelecida no artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 593/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I).

¹¹ Artigo 1.º, n.º 1, da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos.

A coerência e a complementaridade da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos com os direitos estabelecidos na CNUDPD foram reconhecidas em várias ocasiões, nomeadamente nas conclusões e recomendações (conclusões 2 e 3) adotadas na Conferência Conjunta acima referida, entre a Comissão e a CODIP em 2018 ¹².

A Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos é um instrumento de direito internacional privado. É neutra em relação ao direito material, que não estabelece qualquer tipo de medidas, e, no seu preâmbulo, coloca os interesses do adulto e o respeito pela sua dignidade e autonomia como considerações fundamentais. Ao facilitar a cooperação transfronteiriça e ao eliminar barreiras jurídicas e práticas, promove alguns objetivos importantes da CNUDPD. Entre estes, contam-se os do artigo 12.º, relativo ao reconhecimento igual perante a lei, e do artigo 32.º, relativo à cooperação internacional, para os quais a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos estabelece um sistema de autoridades centrais.

Além disso, nem todas as pessoas com deficiência são adultos que necessitam de proteção transfronteiriça na aceção da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos, mas apenas as pessoas que não estão em condições de defender os seus interesses pessoais ou financeiros. Em contrapartida, nem todos os adultos cujas capacidades psicossociais estão diminuídas são pessoas com deficiência.

Importa igualmente recordar que o Comité da CNUDPD, no seu relatório de 2015 sobre a aplicação da CNUDPD na UE, manifestou preocupações quanto aos obstáculos enfrentados pelas pessoas com deficiência quando se deslocam de um Estado-Membro para outro. O Comité recomendou que a UE «tome medidas imediatas para assegurar que todas as pessoas com deficiência e as suas famílias possam usufruir do seu direito à liberdade de circulação em condições de igualdade com os outros» ¹³.

O relator especial sobre os direitos das pessoas com deficiência encomendou um estudo jurídico ¹⁴ e, em conjunto com o perito independente sobre o pleno exercício de todos os direitos humanos pelas pessoas idosas, emitiu a correspondente declaração conjunta ¹⁵. Estes documentos clarificaram a questão, concluindo que a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos deixa margem suficiente para interpretação e para melhorias práticas e pode evoluir de modo a refletir a modernização das legislações nacionais. O relator especial recorda que a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos contém disposições destinadas a evitar qualquer conflito com a CNUDPD e que ambos os instrumentos podem e devem complementar-se mutuamente. A UE e todos os seus Estados-Membros têm de utilizar a margem para interpretação disponível de forma a garantirem a conformidade com a convenção.

Ao aplicarem a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos, os Estados Contratantes que são igualmente partes na CNUDPD estão obrigados a respeitar a CNUDPD e os princípios nela estabelecidos. É também jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia que as convenções internacionais são parte integrante do direito da União,

¹² [88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/doc/88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf).

¹³ Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, (2015) [draft prepared by the Committee](#).

¹⁴ Estudo intitulado [Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities \(CRPD\)](#).

¹⁵ [Joint statement by the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Gerard Quinn, and the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Claudia Mahler – Reflections on the Hague Convention \(2000\) on the International Protection of Adults](#), 8 de julho de 2021.

pelo que a sua aplicação deve cumprir o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral do direito da União ¹⁶.

Em março de 2021, a Comissão adotou a Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030 ¹⁷. Em especial, a estratégia aborda a questão de «melhorar o acesso à justiça, à proteção jurídica, à liberdade e à segurança» das pessoas com deficiência. Para alcançar este resultado, entre as várias iniciativas, é explicitamente declarado que «[a] Comissão irá trabalhar com os Estados-Membros para aplicar a Convenção da Haia de 2000 sobre a proteção internacional dos adultos vulneráveis em linha com a CNUDPD, nomeadamente através de um estudo sobre a proteção dos adultos vulneráveis em situações transfronteiriças, sobretudo os portadores de deficiências intelectuais, a fim de preparar o caminho para a sua ratificação por todos os Estados-Membros» ¹⁸.

O estudo jurídico da Comissão foi realizado em 2021 ¹⁹ e, entre outros aspetos, chegou à conclusão de que a ratificação da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos por todos os Estados-Membros resolveria alguns dos problemas relacionados com as lacunas e incoerências significativas que existem na proteção transfronteiriça dos adultos.

Quando o Conselho adotar a presente decisão, a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos passará a fazer parte do direito da União. Assim, poderá ser interpretada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia à luz dos princípios gerais da UE — salvaguarda da livre circulação de pessoas, acesso à justiça e pleno respeito dos direitos fundamentais — e da CNUDPD.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A presente proposta diz respeito à autorização de certos Estados-Membros para ratificarem ou aderirem a uma convenção internacional no interesse da UE. A cooperação judiciária em matéria civil e comercial é regulada pelo artigo 81.º do TFUE, o qual constitui, portanto, a base jurídica da competência da UE neste domínio. Por conseguinte, a base jurídica aplicável é o artigo 218.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em conjugação com a base jurídica material do artigo 81.º, n.º 2, do TFUE.

O artigo 81.º, n.º 3, do TFUE não é aplicável pelo facto de a proteção transfronteiriça de adultos não ser uma questão de direito da família.

O termo «direito da família», na aceção do artigo 81.º, n.º 3, do TFUE, deve ser interpretado de forma autónoma, independentemente da definição prevista na legislação nacional dos Estados-Membros.

Até à data, a legislação da UE interpretou o conceito de forma bastante rigorosa e limitou-o às regras relativas às relações familiares, como as questões matrimoniais, as responsabilidades parentais ou as obrigações alimentares.

Não é invulgar que os adultos vulneráveis beneficiem da proteção proporcionada pelos membros da família. Em alguns Estados-Membros, a proteção jurídica de adultos vulneráveis

¹⁶ Ver, por exemplo, despacho de 9 de novembro de 2021, processo C-255/20, Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle Dogane di Gaeta/Punto Nautica Srl, n.º 33, ECLI:EU:C:2021:926.

¹⁷ [Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030](#).

¹⁸ Ver ponto 5.1 da estratégia.

¹⁹ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union \(europa.eu\)](#) (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia.

é atribuída, do ponto de vista jurídico, ao cônjuge ou aos membros da família. No entanto, a família do adulto, nos casos em que o adulto tem efetivamente uma família, é apenas um dos contextos em que a proteção pode ser assegurada. O envolvimento dos membros da família não é um requisito necessário, nem é regido por regras previstas no direito internacional privado. Em vez disso, no que diz respeito à proteção de adultos, o apoio prestado e a garantia dos direitos do adulto à dignidade, à autonomia de autodeterminação, à não discriminação e à inclusão social, independentemente dos seus laços familiares, são a principal preocupação.

Há que salientar que a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos não contém qualquer referência a relações familiares (como «progenitor», «filhos» ou «cônjuge»), contrariamente aos regulamentos da UE que abrangem as questões de direito da família.

A proposta de regulamento complementar a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos e incorporará algumas regras da Convenção, em especial as relativas à competência internacional e à lei aplicável, tornando-as diretamente aplicáveis nos Estados-Membros.

Por conseguinte, de acordo com a jurisprudência estabelecida do TJUE, existe o risco de a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos poder afetar ou alterar o âmbito de aplicação da proposta de regulamento.

O alcance das regras da União pode ser afetado ou alterado por compromissos internacionais, quando estes se integrem num domínio já em grande parte coberto por essas regras ou à luz de evoluções previsíveis do direito da União, como no caso em apreço ²⁰.

Por conseguinte, a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos é da competência exclusiva da União, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do TFUE.

Por conseguinte, a UE pode autorizar os Estados-Membros a tornarem-se ou a permanecerem partes na Convenção CODIP 2000 relativa à proteção de adultos.

Uma vez que apenas os Estados podem tornar-se partes na Convenção, que não contém uma cláusula que permita à UE tornar-se parte, os Estados-Membros podem ratificar e aderir à mesma agindo no interesse da União, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia ²¹.

Em 2008, foi já adotada uma iniciativa semelhante para autorizar certos Estados-Membros a ratificar ou aderir à Convenção CODIP 1996 sobre a Proteção das Crianças ²².

Em virtude do Protocolo n.º 21, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, as medidas jurídicas adotadas no domínio da justiça não vinculam nem são aplicáveis na Irlanda. No entanto, uma vez apresentada uma proposta neste domínio, a Irlanda pode notificar a intenção de participar na adoção e na aplicação da medida, podendo também notificar a intenção de aceitar a medida após a sua aprovação.

²⁰ Ver, em especial, os n.ºs 73 e 74 do Parecer 1/13 e a jurisprudência citada.

²¹ Parecer 1/13 do Tribunal de Justiça da União Europeia, n.º 44, e jurisprudência citada.

²² Decisão do Conselho, de 5 de junho de 2008, que autoriza certos Estados-Membros a ratificar ou aderir, no interesse da Comunidade Europeia, à Convenção da Haia de 1996 relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de responsabilidade parental e de medidas de proteção da criança, e que autoriza certos Estados-Membros a fazer uma declaração sobre a aplicação da regulamentação interna pertinente do direito comunitário (JO L 151 de 11.6.2008, p. 36).

Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão e não fica a ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

- **Proporcionalidade**

A presente proposta é elaborada em conformidade com as decisões do Conselho já adotadas que autorizam os Estados-Membros a aderir a uma convenção internacional. Não excede o necessário para alcançar o objetivo de uma ação coerente da UE em matéria de proteção transfronteiriça de adultos, garantindo, para os Estados-Membros que ainda não são partes na convenção, que ratifiquem ou adiram à Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos dentro de um prazo estabelecido.

Fica igualmente assente que os Estados-Membros mantêm a sua competência no que respeita à regulamentação da adoção de normas de direito material destinadas à proteção de adultos.

Por conseguinte, a proposta respeita o princípio da proporcionalidade.

- **Escolha do instrumento**

Uma vez que a proposta diz respeito a um acordo internacional a ratificar e a que certos Estados-Membros devem aderir no interesse da União, o único instrumento aplicável é uma decisão do Conselho, nos termos do artigo 218.º, n.º 6.

3. **RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

- **Consultas das partes interessadas**

A presente proposta, juntamente com a proposta paralela de regulamento sobre a mesma matéria, foi precedida de amplas e intensas consultas das partes interessadas.

A **consulta pública aberta** ²³ e o **convite à apreciação** ²⁴ foram realizados no início de 2022. A maioria dos consultados, incluindo os Estados-Membros e as organizações profissionais que representam advogados e notários, apoiou uma iniciativa da UE que obrigaria os Estados-Membros a ratificarem a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos e apelou também a um instrumento da UE que complementasse a convenção. Uma ONG, uma organização-quadro para a proteção dos direitos das pessoas com deficiência, manifestou preocupações quanto aos direitos fundamentais dos adultos com deficiência, caso um instrumento da UE favorecesse a circulação de decisões que pudessem violar a CNUDPD e os direitos fundamentais dos adultos com deficiência. Trata-se de uma questão recorrente no que se refere à relação entre a CNUDPD e a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos, que foi abordada no estudo e na declaração conjunta mencionados nas notas de rodapé 14 e 15.

No âmbito da estratégia de consulta, foi organizada uma **reunião informal em linha com as partes interessadas** em 29 de setembro de 2022. Além disso, em 27 de outubro de 2022, a Comissão organizou uma **reunião em linha com peritos dos Estados-Membros** para

²³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Cooperacao-judiciaria-em-materia-civil-Protexao-dos-adultos-vulneraveis-a-nivel-da-UE_pt.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/F_pt.

fornecer informações sobre a iniciativa relativa à proteção de adultos e para trocar opiniões iniciais.

Por último, durante a reunião realizada em 7 e 8 de novembro de 2022, foi consultada a **Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial** (RJE-civil) sobre o seu possível papel numa futura iniciativa.

Em resumo, em todas as atividades de consulta foi possível identificar um forte apoio e uma opinião globalmente positiva a respeito da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos. Além disso, as consultas revelaram uma necessidade prática, e o apoio da maioria das partes interessadas, de medidas adicionais a nível da UE.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Foi efetuado um **estudo jurídico** ²⁵ em 2021. Os autores do estudo chegaram às seguintes conclusões: i) existem lacunas e incoerências significativas na proteção transfronteiriça de adultos vulneráveis (regras em matéria de competência, reconhecimento de poderes de representação, ausência de segurança jurídica e problemas práticos para as autoridades); ii) a ratificação geral da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos na UE resolveria diretamente alguns desses problemas tanto entre os Estados-Membros como com os Estados terceiros; e iii) um instrumento da UE reforçaria ainda mais a proteção de adultos vulneráveis e facilitaria a sua vida e o trabalho das autoridades responsáveis.

Foram também recolhidas mais informações especializadas em matéria de proteção transfronteiriça de adultos no estudo que acompanha o relatório de iniciativa legislativa do Parlamento Europeu ²⁶ (2016) e no relatório do Instituto Europeu de Direito ²⁷ (2020).

- **Avaliação de impacto**

Em 2022, foi realizada uma avaliação de impacto para explorar as várias opções estratégicas disponíveis na UE com vista a melhorar a proteção transfronteiriça dos adultos e a avaliar o seu impacto.

Uma vez que a presente proposta diz apenas respeito à ratificação e à adesão de certos Estados-Membros à Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos, será apresentada na proposta de regulamento que a acompanha uma explicação mais pormenorizada dos resultados da avaliação de impacto. É conveniente limitar a presente análise à indicação da opção estratégica final.

Tal inclui um regulamento que complemente a Convenção e a ratificação e adesão à Convenção pelos Estados-Membros que ainda não são partes na mesma. Esta opção garantiria que as normas de direito internacional privado adequadas para a proteção dos adultos em situações transfronteiriças seriam aplicáveis não só a nível da UE, mas também entre os Estados-Membros e os Estados terceiros. Espera-se igualmente que a ratificação por todos os Estados-Membros incentive mais Estados terceiros a aderirem à Convenção.

²⁵ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union \(europa.eu\)](#) (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia.

²⁶ [Protection of Vulnerable Adults – European Added Value Assessment](#) (não traduzido para português).

²⁷ [The Protection of Adults in International Situations, report of the European Law Institute.](#)

- **Direitos fundamentais**

O objetivo geral da ação proposta é proteger os direitos fundamentais dos adultos, em conformidade com o artigo 6.º do TFUE, com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com a CNUDPD.

Em situações transfronteiriças, tal implicaria, em especial, evitar a expropriação ou a recusa de acesso aos bens dos adultos no estrangeiro, garantir o acesso à justiça e assegurar a autodeterminação e a autonomia dos adultos.

Ao harmonizar as normas de direito internacional privado, a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos liga diferentes sistemas jurídicos para facilitar, no âmbito da convenção, o respeito não discriminatório dos direitos dos adultos, a proteção dos seus interesses e o exercício da sua capacidade jurídica.

O preâmbulo da convenção reflete estes valores: afirma que o respeito pela dignidade e pela autonomia do adulto devem ser considerações fundamentais. Tais prioridades são também estabelecidas no preâmbulo da CNUDPD.

Ao abrigo das regras da convenção, se uma medida de proteção for adotada num Estado Contratante por uma autoridade competente, essa medida deve continuar a produzir efeitos noutro Estado Contratante, por exemplo se o adulto se deslocar de um Estado Contratante para outro. A convenção inclui igualmente salvaguardas que permitem que as medidas não sejam reconhecidas ou aplicadas se, por exemplo, a medida tiver sido adotada por uma autoridade cuja competência não se baseie ou não esteja em conformidade com um dos motivos previstos na convenção, ou se o reconhecimento da medida for contrário à ordem pública do Estado requerido²⁸. Neste contexto, o incumprimento dos direitos fundamentais do adulto abrangido pela medida pode justificar a recusa do reconhecimento.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A decisão proposta não tem incidência no orçamento da União Europeia.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

Uma vez que a proposta apenas diz respeito à autorização de certos Estados-Membros da União Europeia para ratificarem ou aderirem à Convenção CODIP 2000 relativa à proteção de adultos, o acompanhamento da sua aplicação limita-se ao respeito por tais Estados-Membros do prazo para ratificarem ou aderirem à convenção, em conformidade com a decisão do Conselho.

No entanto, quando todos os Estados-Membros forem partes na convenção, está prevista a realização de várias ações de sensibilização para a convenção e de garantia da sua correta aplicação. Além disso, serão adotadas posições coordenadas da UE no âmbito da preparação de futuras comissões especiais sobre o funcionamento da convenção, o que permitirá à UE acompanhar a aplicação deste instrumento pelos Estados-Membros.

²⁸ Ver o artigo 22.º da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos para uma lista dos motivos que permitem a uma autoridade competente recusar, numa base discricionária, o reconhecimento e a execução de uma medida.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza determinados Estados-Membros a tornarem-se ou a manterem-se partes, no interesse da União Europeia, na Convenção, de 13 de janeiro de 2000, relativa à Proteção Internacional dos Adultos

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 81.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu ¹,

Considerando o seguinte:

- (1) A União fixou o objetivo de criar, manter e desenvolver um espaço de liberdade, de segurança e de justiça no pleno respeito pelos direitos fundamentais em que a livre circulação das pessoas e o acesso à justiça serão garantidos.
- (2) Para concretizar este objetivo, a UE adotou uma série de atos legislativos no domínio da cooperação judiciária em matéria civil com implicações transfronteiriças. A União é igualmente parte, por direito próprio ou por intermédio dos seus Estados-Membros agindo no interesse da União, em várias convenções internacionais no mesmo domínio.
- (3) No entanto, não existe legislação da União em matéria de proteção transfronteiriça dos adultos que, devido a uma deficiência ou insuficiência das suas capacidades pessoais, não estão em condições de defender os seus interesses, ou que podem necessitar que o apoio no exercício da sua capacidade jurídica que lhes é prestado num Estado-Membro se mantenha em toda a União.
- (4) Podem surgir várias dificuldades para os adultos em situações transfronteiriças, nomeadamente quando tais adultos se deslocam para outro Estado-Membro, ou quando possuem bens ou ativos noutra Estado-Membro. Podem surgir dificuldades, por exemplo, quando as medidas adotadas num Estado-Membro com vista à proteção dos adultos têm de ser invocadas noutra Estado-Membro, ou quando os poderes de representação concedidos pelos adultos para serem exercidos pelos seus representantes sempre que não estão em condições de defender os seus interesses têm de ser posteriormente invocados no estrangeiro. Tais dificuldades podem ter consequências negativas graves para a segurança jurídica nas operações transfronteiriças e para os direitos e o bem-estar dos adultos, bem como para o respeito da sua dignidade. Em especial, podem ser afetados negativamente os direitos fundamentais dos adultos, como o acesso à justiça, o direito à autodeterminação e à autonomia, e o direito à propriedade e à livre circulação.

¹ JO C de , p .

- (5) Por conseguinte, são necessárias regras uniformes de direito internacional privado que regulem as situações transfronteiriças, a fim de reforçar a proteção dos direitos fundamentais dos adultos com uma deficiência ou insuficiência das suas capacidades pessoais. A nível internacional, a Convenção de 13 de janeiro de 2000 sobre a Proteção Internacional dos Adultos («Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos») inclui essas regras. A convenção prevê regras sobre a competência, a lei aplicável, o reconhecimento e a execução de medidas de proteção dos adultos, a lei aplicável aos poderes de representação e regras de cooperação entre as autoridades das suas Partes Contratantes.
- (6) Nos termos da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos, apenas os Estados soberanos podem ser partes na mesma. Por este motivo, a União não pode celebrar esta convenção.
- (7) A ratificação e a adesão de todos os Estados-Membros à Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos é um objetivo de longa data prosseguido pela União Europeia.
- (8) Até à data, são partes na Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos a Bélgica, a República Checa, a Alemanha, a Estónia, a Grécia, a França, o Chipre, a Letónia, Malta, a Áustria, Portugal e a Finlândia. A Irlanda, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos e a Polónia apenas a assinaram.
- (9) Em [...], a Comissão apresentou uma proposta legislativa de regulamento relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e à execução das medidas, aos atos autênticos e aos poderes de representação e de cooperação em matéria civil no domínio da proteção de adultos (a «proposta de regulamento»). A proposta prevê a aplicação de algumas das regras da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos entre os Estados-Membros e estabelece regras complementares para facilitar uma cooperação ainda mais estreita no interior da UE neste domínio. As disposições da proposta de regulamento sobrepõem-se e estão em estreita ligação com a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos.
- (10) Por este motivo, existe o risco de a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos poder afetar ou alterar o âmbito de aplicação da proposta de regulamento. Por conseguinte, a Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos é da competência exclusiva da União, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
- (11) O Conselho deve, portanto, autorizar os Estados-Membros que ainda não são partes na Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos a assinarem, ratificarem ou aderirem à convenção no interesse da União, nos termos estabelecidos na presente decisão. O Conselho deve também autorizar os Estados-Membros, que são partes na Convenção CODIP 2000 relativa à proteção de adultos, a permanecerem partes na mesma.
- (12) A UE e os seus Estados-Membros são partes na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência («CNUDPD»).
- (13) Nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a competência para adotar regras substantivas e processuais no domínio da proteção de adultos cabe aos Estados-Membros. Enquanto partes contratantes da CNUDPD, os Estados-Membros devem assegurar que a sua legislação nacional substantiva e processual relativa ao tratamento de adultos seja coerente com as obrigações em matéria de direitos humanos previstas na CNUDPD, incluindo as

medidas de «tutela» e «curatela», bem como a incapacidade referida no artigo 3.º da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos.

- (14) As regras da Convenção CODIP 2000 sobre a Proteção dos Adultos devem ser aplicadas de forma coerente com as obrigações em matéria de direitos humanos decorrentes da CNUDPD.
- (15) O incumprimento desta obrigação deve igualmente afetar o reconhecimento e a execução pelos Estados-Membros das medidas adotadas por países terceiros.
- (16) [Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao TFUE, e sem prejuízo do artigo 4.º desse Protocolo, a Irlanda não participa na adoção da presente decisão, e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.] OU
- (17) Nos termos do artigo 3.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Irlanda notificou (, por ofício de...,) a sua intenção de participar na adoção e na aplicação da presente decisão
- (18) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. O Conselho autoriza os Estados-Membros a tornarem-se ou a permanecerem partes na Convenção de 13 de janeiro de 2000 relativa à proteção internacional dos adultos («a Convenção»), no interesse da União, sob reserva das condições estabelecidas no artigo 2.º.
2. O texto da convenção acompanha a presente decisão.

Artigo 2.º

A Bulgária, [a Irlanda], a Espanha, a Croácia, a Itália, a Lituânia, o Luxemburgo, a Hungria, os Países Baixos, a Polónia, a Roménia, a Eslovénia, a Eslováquia e a Suécia devem tomar as medidas necessárias para depositar os seus instrumentos de ratificação ou de adesão junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Reino dos Países Baixos, na sua qualidade de depositário da Convenção, o mais tardar [24 meses após a data de adoção da presente decisão].

Artigo 3.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*